

A importância da descentralização do PNAE para a efetivação de suas propostas**The importance of the decentralization of national school feeding program for the effectiveness of its proposals**

DOI:10.34117/bjdv6n3-305

Recebimento dos originais: 05/02/2020

Aceitação para publicação: 20/03/2020

Áquila Matheus de Souza Oliveira

Mestre em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará.

Graduado em Gastronomia pela Universidade Federal do Ceará.

Professor do Instituto Federal da Paraíba e Centro universitário Maurício de Nassau
Campina Grande

Instituição: Instituto Federal da Paraíba - Campus Areia

Endereço: Rua Pedro Cunha Lima, s/n, Areia – PB, Brasil.

E-mail: aquila.ufc@gmail.com**Luanny da Silveira Siqueira**

Doutoranda em Alimentação, Nutrição e Saúde pela Universidade Federal da Bahia.

Mestre em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará.

Graduada em Gastronomia pela Universidade Federal do Ceará.

Professora de Gastronomia do Instituto Federal do Ceará

Instituição: Instituto Federal do Ceará – Campus Ubajara

Endereço: Rua Luís Cunha, 178, Bairro Monte Castelo, Ubajara – CE, Brasil.

E-mail: luanny.siqueira@ifce.edu.br**RESUMO**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE é uma das políticas públicas mais antigas do Brasil, ele tem como objetivo central a promoção de hábitos alimentares saudáveis através da alimentação escolar, porém, sabe-se a imensa dificuldade que o programa perpassa para a efetivação daquilo que propõe. Assim, essa pesquisa teve como objetivo analisar a importância do processo de descentralização do PNAE para a efetivação de suas propostas. Para isso, ancorou-se em pesquisas bibliográficas e documentais, possuindo caráter qualitativo. O estudo evidenciou que a descentralização do PNAE viabilizou o melhor cumprimento de uma série de diretrizes que guiam o programa, no entanto, ainda hoje é notória a falta de alcance dos seus objetivos, como por exemplo, a adequação dos cardápios aos hábitos alimentares dos beneficiários, a aceitação da alimentação escolar pela maioria dos alunos evitando o desperdício de dinheiro público e o cumprimento de sua intenção como política pública que é a formação de hábitos alimentares saudáveis a partir da alimentação escolar. Isso decorre devido à má condução na implementação do programa.

Palavras-Chave: Alimentação escolar; PNAE; Hábito alimentar.

ABSTRACT

The National School Feeding Program is one of the oldest public policies in Brazil, aims to promote healthy eating habits through school feeding but it is known the immense difficulty that the program runs to the effectiveness of what it proposes. For this, it was anchored in bibliographical and documentary researches possessing qualitative character. The study showed that decentralization of the program made the best length of a series of guidelines, nevertheless still today it is notorious the lack of reach of its objectives like for example the adaptation of the menus to the alimentary habits of the beneficiaries, acceptance of school feeding by most students avoiding the waste of public money and the length of their intention as public policy which is the formation of healthy eating habits from school feeding and this is due to the misconduct in the implementation of the program.

Keywords: school feeding, National School Feeding Program, eating habits.

1 INTRODUÇÃO

A alimentação está fortemente vinculada ao ser humano, sendo um ato imprescindível à vida. Logo, todas as pessoas se alimentam rotineiramente para suprir suas necessidades biológicas, assim como também para saciar os seus desejos.

Considerando a importância do ato de comer, pode-se afirmar que ele perpassa por diversos cenários da vida humana, como por exemplo, na acomodação do homem em locais que deem acesso aos alimentos de seu consumo, não obstante, ele também é responsável por constituir costumes e hábitos, influenciando muitas vezes em um setor fundamental da vida: a saúde.

Dessa maneira, há algumas décadas iniciou-se uma ampla discussão no cenário mundial, acerca das práticas alimentares da população. Isso ocorreu devido o surgimento de diversos hábitos alimentares não saudáveis, responsáveis pelo aumento gradativo de doenças crônicas não transmissíveis. Vale salientar que isso foi decorrente do advento da indústria alimentícia, que impulsionou o consumo de alimentos industrializados, ricos em conservantes, gorduras e açúcares.

No Brasil, essas discussões deram origem no ano de 1955 a uma das políticas públicas mais antigas do país: O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que está presente até hoje nas escolas da rede pública brasileira. Hoje, o programa tem como principal objetivo a disseminação de hábitos alimentares saudáveis com base nos conceitos de Educação Alimentar e Nutricional - EAN.

No seu início, o PNAE possuía caráter centralizado, sendo gerido pelo governo federal. No entanto, no ano de 1994 o programa passa por um processo de descentralização, ao qual o governo federal começa a transferir recursos aos estados e municípios para a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar com o intuito de adequar a alimentação servida aos hábitos alimentares dos escolares.

Considerando o exposto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar a importância da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a efetivação de suas propostas. Para isso, foram realizados estudos bibliográficos ancorando-se em autores como Bezerra (2006; 2009), Gabriel et al. (2012) e Boog (2008; 2013). Além disso, foram utilizados documentos como a Lei 11.947/2009, a Lei 8.913/1994 e o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para Políticas Públicas (2012). Diante dessa perspectiva, o estudo possui caráter qualitativo.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em 1955, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi implantado no Brasil, e hoje ele representa o programa social mais antigo do país. O programa consiste na transferência de recursos do governo federal para os municípios e estados subsidiando a alimentação escolar dos alunos da rede pública. Durante muitos anos o programa foi visto como uma política compensatória, onde os seus beneficiários eram tratados como “crianças pobres, necessitadas de um prato de comida”. Nessa perspectiva, a alimentação era oferecida baseando-se apenas no seu caráter nutricional. (Bezerra, 2009; Boog, 2008)

Desde 2009, de acordo com a lei 11.947/2009, o PNAE deve ser conduzido conforme as estratégias de Educação Alimentar e Nutricional - EAN, que trás em seu seio as ideias de segurança alimentar e nutricional, o respeito aos hábitos alimentares e a valorização da cultura local.

No Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para Políticas Públicas, a EAN é conceituada como “um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis” (BRASIL, 2012, p. 23).

De acordo com a Lei 11.947/2009, a EAN deve perpassar o currículo escolar, precisando ser amplamente discutida dentro da sala de aula. Considerando que em grande parte dos casos, a alimentação é analisada apenas levando em consideração o seu caráter nutricional e sendo

disseminada de forma prescritiva, a Educação Alimentar e Nutricional se contrapõe a essa visão retrógrada de ensino, compartilha o mesmo pensamento Boog (2013)

Não sendo possível no âmbito da educação, separar cultura alimentar e ciência da nutrição, a educação alimentar e nutricional será sempre uma busca compartilhada, entre educadores e educandos, de novas formas e novos sentidos para o ato de comer, por meio do qual as pessoas possam construir valores e conhecimentos, ressignificar práticas e desenvolver estratégias que lhes proporcionem condições para alimentar-se saudavelmente, mas também transgredir regras sobre práticas saudáveis, com responsabilidade e temperança, de maneira a não privar do sabor da vida” (BOOG, 2013, p. 32).

As estratégias de Educação Alimentar e Nutricional referenciam-se no Guia Alimentar para a População Brasileira ao qual afirma que

a alimentação adequada e saudável é um direito humano básico, que envolve a garantia do acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis. (BRASIL, 2014, p.8)

Considerando o exposto analisa-se que a EAN compreende a alimentação como uma prática social que está inserida em todos os setores da sociedade, levando em consideração sua dimensão biológica, ambiental, econômica e sociocultural. Assim, o PNAE pauta-se em suas estratégias a fim de obter um maior alcance dos seus objetivos.

Até os anos de 1990, a Educação Alimentar e Nutricional era pouco valorizada tanto quanto disciplina como quanto estratégia de política pública, apenas depois do acúmulo de evidências que mostraram os hábitos alimentares como fatores determinantes para o aumento de doenças crônicas não transmissíveis que se passou a valorizá-la e utilizá-la dentro do PNAE. (BRASIL, 2012)

Um dos principais resultados da utilização de seus conceitos foi a descentralização do programa a partir dos anos de 1994, com a promulgação da Lei 8.913, que propôs a regionalização dos cardápios do PNAE, aos quais deveriam se adequar ao gosto dos escolares,

respeitando seus hábitos alimentares e condizendo com a sua cultura alimentar, com a finalidade de proporcionalizar uma maior aceitabilidade da alimentação servida. (BEZERRA, 2006)

Refletindo sobre a alimentação servida pelo PNAE, Boog (2008) argumenta que

A alimentação servida é parte de um processo mais amplo de educação alimentar e nutricional que consiste em um conjunto de estratégias sistematizadas para impulsionar a cultura e a valorização da alimentação, concebidas no reconhecimento do direito de autonomia nas escolhas e da necessidade de respeitar, mas também de modificar crenças, valores, atitudes, representações, práticas e relações sociais que se estabelecem em torno de uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada, atendendo, simultaneamente, aos objetivos de saúde, prazer, convívio social e sustentabilidade ambiental. (BOOG, 2008, p.26)

A lei de municipalização da alimentação escolar viabilizou a adaptação dos cardápios do PNAE aos hábitos e às práticas alimentares regionais, tendo em vista que possibilitou uma maior aproximação entre os gestores do programa e seus beneficiários. Além disso, a descentralização do programa abriu espaço para mais uma série de benefícios que possibilitava a efetivação de suas propostas, como evidencia Bezerra (2005) ao relata que

delegando-se a atribuição de aquisição dos gêneros alimentícios aos estados e municípios e às escolas, cria-se a possibilidade de efetivamente superar: o clientelismo; a prática dos desvios de recursos e de alimentos; o descompasso entre a merenda distribuída e a cultura alimentar de seus usuários, que sempre caracterizaram a política de merenda escolar. A possibilidade de uma gestão menos vulnerável à corrupção, ao clientelismo e que, em sua operacionalização, fortaleçam as economias locais. Possibilidade de se incluir, nos cardápios escolares, alimentos significativos para os alunos, que façam parte de sua cultura alimentar bem como outros que eles desejem comer. (BEZERRA, 2005 p. 9 e 10).

Em 2009, houve a promulgação da Lei 11.947 que passou a substituir a Lei 8.913/94. Desde então, a lei 11.947/2009 é responsável por pautar as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE para implantar a alimentação escolar nas instituições de ensino público. Uma das principais diretrizes que a lei estabelece é “o emprego de uma alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis” (BRASIL, 2009). Para

isso, exige que pelo menos 30% do valor disponibilizado para a compra de gêneros alimentícios seja empregado na aquisição de alimentos advindos da agricultura familiar, favorecendo a regionalização dos cardápios.

No entanto, a regionalização dos cardápios da alimentação escolar ainda padece de erros e vícios, sendo ainda hoje um campo desprezado por muitos estudiosos da área, gerando um grande problema na efetivação das propostas de EAN, tendo em vista que não raras às vezes, a alimentação é rejeitada pelos escolares por não condizer com seus gosto e hábitos. Gabriel et al. aborda essa problemática afirmando que

Os cardápios do PNAE são considerados importantes instrumentos para satisfação das necessidades nutricionais e formação de hábitos alimentares saudáveis, devendo contribuir para a promoção da saúde e também para a preservação da cultura alimentar. Assim, destaca-se que o adequado planejamento e o acompanhamento da execução dos cardápios são essenciais para o alcance dos objetivos do programa. (GABRIEL et al., 2012, p.364)

Face à passagem do autor, confirma-se a importância da adequação dos cardápios da alimentação escolar aos gostos dos escolares a fim de diminuir o índice de rejeição da alimentação servida, tendo em vista que quando as refeições são rejeitadas há desperdício do dinheiro público e inviabilização do cumprimento das propostas do programa. No entanto, pesquisas como a de Bezerra (2009; 2006) e de Gabriel et al. (2012) mostram que os escolares não são consultados sobre suas práticas alimentares, seus gostos e seus desejos. Essa atitude notadamente estabelece na alimentação escolar um caráter prescritivo, onde os alunos não têm direito a escolher o que deseja comer. Bezerra (2006) aborda essa problemática ao afirmar que

o aluno não é consultado sobre o que gostaria que fosse servido na merenda, submetendo-se ao consumo de alimentos que supostamente seriam de seu gosto, na opinião de gestores da escola [...] Nesse aspecto, a regionalização dos cardápios se torna um mecanismo ineficiente por satisfazer aos gostos e aos hábitos alimentares dos alunos, conforme se propõe, pois o que está sendo servido busca tão-somente uma aproximação direta, simplista e pobre daquilo que o aluno come em casa. (BEZERRA, 2006, p.90)

Diante dessa perspectiva, pode-se afirmar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar ainda hoje não conseguiu superar problemas antigos que perpassam por sua implementação, levando em consideração todas as questões burocráticas que perpassam o

programa, como o baixo valor disponibilizado para a compra dos gêneros alimentícios, a dificuldade de comprar através de licitações que acabam afastando do processo os agricultores familiares e a falta de infraestrutura disponibilizada para preparar e servir as refeições. Além disso, devem ser considerados os descasos que assolam a gestão do PNAE, salientando que não raras às vezes os alunos não são consultados durante o planejamento das refeições, sendo ignorado a regionalização dos cardápios e os hábitos alimentares dos beneficiários, predominando assim, os alimentos encorpados que elevam os índices de rejeição, como é o caso da sopa. (BEZERRA, 2009)

É notório que embora vários benefícios tenham sido viabilizados com a descentralização do programa, ainda é clara a ineficiência de sua gestão, impossibilitando a efetivação das propostas do PNAE, não apenas no que concerne ao seu objetivo principal que é a promoção de hábitos alimentares saudáveis, como também no que diz respeito ao oferecimento de uma alimentação saudável que se adeque aos hábitos e às práticas alimentares dos comensais.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto analisa-se a dificuldade de se compreender a alimentação como prática social que perpassa os inúmeros setores da vida humana, tendo não apenas sua importância nutricional, mas também cultural e social. A pesquisa mostra essa dificuldade através do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que ainda padece de erros e vícios que constituem o programa desde a sua implantação, visualizando na maioria das vezes a alimentação como ato necessariamente atrelado ao seu papel nutricional, fortalecendo-se no estereótipo de “criança faminta que come qualquer refeição”, sem levar em consideração seus hábitos alimentares, gostos e desejos.

Além disso, pode-se verificar que embora a descentralização do PNAE tenha trago consigo a oportunidade de viabilizar inúmeras propostas do programa, como é o caso da regionalização dos cardápios devido a maior aproximação entre gestores e beneficiários, percebe-se a ineficiência no cumprimento dessas propostas, quando se analisa pesquisas que até hoje comprovam a inexistência da consulta dos alunos para a elaboração dos cardápios da alimentação escolar.

Portanto, pode-se concluir que embora haja diversas propostas e diretrizes que procurem elevar a qualidade do PNAE, o programa continuará sem alcançar os seus objetivos,

caso ele não seja bem conduzido por seus gestores e continue sem levar em consideração a opinião dos seus beneficiários.

Considerando essa problemática, analisa-se que para o PNAE cumprir o que propõe diante de seu papel como política pública, promovendo ações de Educação Alimentar e Nutricional que levem os alunos a aderir hábitos alimentares saudáveis de forma consciente evitando a propagação de doenças crônicas não transmissíveis, é necessário que o programa seja melhor conduzido, adequando-se fortemente as suas diretrizes. Para que isso ocorra, propõe-se uma maior participação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, fiscalizando e exigindo mudanças para que o programa se torne mais eficiente.

REFERÊNCIAS

- BEZERRA, J.A.B. Alimentação e escola: significados e implicações curriculares da merenda escolar. *Rev. Bras. de Educ.*, Fortaleza, v.14, n.40, p.103-115, jan.abr. 2009.
- _____. O estado da arte dos estudos sobre a merenda escolar no Brasil. In: BEZERRA, J.A.B.; CAVALCANTE, M.J.M (Org.), *História da educação: Instituições, protagonista e práticas*. Fortaleza: Editora da UFC, 2005.
- _____. Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar. *Educ. em Deb.* v.1. n.51-52. p.86-93. 2006.
- BRASIL. Lei 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, 1994.
- _____. Lei nº 11.947, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro na escola aos alunos da educação básica: diário oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2009.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. *Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.
- _____. Ministério da Saúde. *Guia alimentar para a população brasileira*. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- BOOG, M.C.F. *Educação em nutrição: integrando experiências*. Campinas, SP: Komedi, 2013.

BOOG, M.C.F. O professor e a alimentação escolar: ensinando a amar a terra e o que a terra produz. Campinas, SP: Komedi, 2008.

GABRIEL, C.G. et al. Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração desse processo em duas capitais brasileiras. Rev. de. Nutr., Campinas, v.3, n.25, p.363-372, maio, 2012.